

Gli indicatori di programma e di prestazione (*performance o program indicators*): ulteriori considerazioni di metodo*

Franco Archibugi

Centro di studi e piani economici, marzo 2006

Sommaro

1. L'indeterminazione causale	2
2. Indicatori di stato e indicatori di programma: una distinzione da non dimenticare o confondere	3
3. Un'altra distinzione di cui tener conto: indicatori di "prodotto" e di "effetto"	4
4. Indicatori <i>ex post</i> ed <i>ex ante</i>	6
5. Altri avvertimenti nel formulare ed usare indicatori di programma	7
6. Interconnessione operativa fra misurazione delle prestazioni e "ingegnerizzazione" dei programmi.....	8
7. La definizione degli indicatori di prestazione-mezzo valida solo ad un livello della struttura di programma	9
8. Attenzione critica al modo di usare la separazione fra i due tipi di indicatori: di obiettivo e di mezzo: le difficoltà della prima esperienza del GPRA.	10
9. Importanza degli indicatori di prestazione/mezzo per valutare la pertinenza dell'intervento pubblico	11
10. Indicatori temporali di prestazione/traguardo	13
11. Conclusioni sulla definizione e selezione degli indicatori di prestazione	14
12. Altri criteri connessi all'identificazione degli indicatori.....	15
13. Lessico e concetti GPRA della misurazione degli obiettivi e delle prestazioni	16

* Questo scritto costituisce un allargamento di un primo saggio di carattere più generale: "Program Indicators: their Role and Use in the Integrated Social or Community Programmino", già pubblicato nella rivista *Social Indicators, An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement* (Kluwer), Vol.39, No3, 1996. Ed è in parte basato sul capitolo 9, "La misurazione delle prestazioni programmatiche", nel recente libro *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze: Alinea 2005.

Nelle discussioni relative al controllo e monitoraggio dei programmi di spesa pubblica, ed in generale nei discorsi connessi alle “politiche pubbliche” spesso ricorre il discorso della misurazione dei risultati, attraverso l’uso di appropriati misuratori o indicatori di risultato.

Lo scopo di questa nota è quella di avvertire del rischio di usare indicatori non appropriati. Nei dibattiti correnti si fa riferimento – allo scopo di “misurare” l’efficacia di politiche pubbliche – a misuratori o indicatori impropri. Questa nota intende discutere come e perché identificare un modo appropriato di definire gli indicatori di programma.

1. L’indeterminazione causale

In riferiremo al rischio che si corre quando la misura del risultato è portata su fenomeni che – pur appartenendo all’area di problemi su cui i programmi pubblici hanno inteso o intendono agire,- non sono logicamente connessi in un rapporto “causa/effetto”, con le azioni che il programma stesso ha messo (o intende mettere) in opera. Infatti l’indicatore che si usa (o ci si propone di usare), può essere influenzato nei fatti, nella realtà storica, e circostanziale, da fattori diversi da quelli messi in opera dai programmi.

Vi è pertanto una zona di *indeterminazione* dei programmi che non si deve ignorare, ma che è doveroso invece conoscere, approfondire, valutare e gestire per se stessa, allo scopo di rendere più plausibili i programmi stessi, e più sicura e plausibile la loro valutazione.

Il problema che abbiamo chiamato di “indeterminazione” dei programmi si pone sia nel caso del loro successo che nel caso del loro insuccesso: nel primo caso, l’indeterminazione dei programmi ci impedisce di dire con sicurezza che il successo atteso o registrato dall’indicatore possa essere effettivamente dovuto al programma stesso e non a fattori diversi da esso; nel secondo caso ci impedisce di dire che l’insuccesso atteso o registrato possa essere dovuto al programma e non da fattori diversi da esso.

Tuttavia il problema di indeterminazione (e le eventuali modalità di trattarlo e di risolverlo) si pone in modo assai diverso se noi siamo in sede di definizione e valutazione dei programmi *ex ante*, oppure *ex post*.

Nella situazione *ex ante*, cioè quella in cui si fissano dei traguardi relativi ai fenomeni (espressi con indicatore) l’indeterminazione si può fronteggiare con una più precisa “ingegnerizzazione” dei programmi, che studi e renda conto della consecutiva relazione plurima di “causa-effetto” nella sequenza concatenata obiettivi/strumenti della strutturazione di programma. Il passaggio dalla indeterminazione ad una sempre maggiore determinazione è perciò incluso nello stesso processo di programmazione, se correttamente inteso e applicato. Il possibile impatto di eventi diversi (esterni al processo) fa parte del giuoco: sia come possibile accertamento delle probabilità e

degli effetti, sia come meccanismo di adattamento e fronteggiamento incluso nella ingegnerizzazione medesima dei programmi.

Nella situazione *ex post* le cose cambiano completamente. Se gli indicatori non sono stati elaborati *con gli stessi metodi appropriati* della situazione *ex ante*, essi non sono affidabili né per indicare il successo né per indicare l'insuccesso. E l'indeterminazione signoreggia. E' la situazione in cui affiorano le valutazioni auto-referenziali, i cui indicatori possono perfino essere inventati per offrire argomenti partigiani e soggettivi di auto-gratificazione o di denigrazione o semplicemente di inutile e falsa autogiustificazione dei programmi.

Questo è il caso – e il rischio – tutt'altro che remoto, ma anzi largamente applicato in situazioni approssimative di *politiche pubbliche*, quando non fondate sull'esistenza di un adeguato sistema di programmazione strategica. In questo caso infatti si postulano, senza seria dimostrazione e studio, effetti possibili, fondati a) o sull'approccio delle analisi e rilevazioni dette "empiriche" passate (*ex post*); oppure b) sull'approccio di teoremi di comportamento detto "razionale" (ma di razionalità solo presunta).

Ma, in entrambi gli approcci – rilevazioni o teoremi – non si tiene conto che essi possono variare sia nei tempi, che nei luoghi, sia nelle concrete situazioni sociali, economiche, demografiche, istituzionali, financo antropologiche di ogni situazione. E non è su di essi che si può fondare la credibilità degli indicatori. Solo l'approccio *ex ante* della ingegnerizzazione di ciascun singolo programma, può fornire questa credibilità e può dare consistenza ad una appropriata analisi di scelta politica (*policy analysis*) determinata.

Su questo punto vorremmo focalizzare le considerazioni di questo contributo sull'uso di indicatori di programma nei processi di programmazione strategica, onde evitare strade fuorvianti.

2. Indicatori di stato e indicatori di programma: una distinzione da non dimenticare o confondere

Dunque non bisogna mai dimenticare che la funzione degli *indicatori di programma* è profondamente diversa da quella degli *indicatori sociali di stato*, e confondere gli uni con gli altri rende molto minato il terreno delle politiche pubbliche.

Gli indicatori di stato servono a misurare *ex post* lo stato delle cose – soprattutto a scopi di confronto fra situazioni (paesi, territori, epoche, etc.). Se usati come termini di riferimento di obiettivi di azione o di politica pubblica, deve mantenersi ben chiaro il loro mero carattere di ispiratori di finalità generale del loro uso, giacché si ignorano *ex ante* i fattori reali che hanno determinato le situazioni che essi esprimono.

Perché gli indicatori di stato possano divenire (o assumere la funzione di) indicatori di programma o di performance, devono essere inseriti nella catena logico-deduttiva di quali sono i mezzi che potrebbero essere messi in campo per conseguire

lo *stato* che essi esprimono, e incontrarsi in modo adeguato e plausibile con la catena inversa logico-induttiva di quali prestazioni sarebbero possibili dati i mezzi e le risorse a disposizione.

Ogni salto di livello fra indicatori di *finalità*, ricavati dagli indicatori di *stato*, e indicatori di *prestazione* ricavati dagli indicatori di *mezzi a disposizione*, renderebbe la pianificazione un *flatus vocis*, un libro dei sogni, una masturbazione intellettuale, insomma una chiacchiera.

Ecco perché l'elemento cardine di ogni programmazione strategica (e con essa di ogni progettazione di programma) non è solo la esplicitazione degli "*obiettivi*" che si intendono perseguire e conseguire (che è comunque la base indispensabile ma non sufficiente di ogni politica pubblica) ma anche quella dei "*mezzi*" atti a raggiungere quegli obiettivi, che rappresenta il cuore della programmazione.

Obiettivi senza mezzi, sono sogni, mezzi senza obiettivi sono routine insensata. Ma è imperativo assicurare, garantire che tra gli uni e gli altri ci sia un plausibile convincente rapporto di efficacia e di efficienza. E questo rapporto è assicurato solo dal processo di *ingegnerizzazione* insito nel processo di programmazione; anzi che ne è il cuore. Ed è solo con esso che si possono elaborare e fornire – in base agli indicatori di prestazione prescelti, gli adeguati *traguardi*.

In altri termini la definizione di indicatori di programma, ispirati da indicatori (preferiti) di stato, deve essere certificata, collaudata, dal processo di ingegnerizzazione, per essere realistica e concreta.

Solo questi meritano di essere nel processo di programmazione strategica chiamati indicatori di programma, o indicatori di performance.

Ne consegue allora, come prima conclusione che il primo fase è anche quello di scegliere e definire *quali sono gli indicatori* in base a cui si intende misurare l'esecuzione del programma, e attraverso cui si intende valutarne i progressi e la realizzazione. Li abbiamo chiamati "*indicatori di prestazione/obiettivo*".

E, come prima conclusione, da ciò traiamo il principio fondamentale della programmazione strategica: quello che agli obiettivi debbono essere associati a *indicatori* che permettano di misurare il progresso verso il conseguimento degli obiettivi medesimi e, per ogni indicatore deve essere stabilito un valore numerico che ne programmi la prestazione (sia come standard di prestazione, ritenuto minimo indispensabile, per ragioni tecniche o altro), sia come "traguardo" possibile temporale, nella direzione dello standard.

3. Un'altra distinzione di cui tener conto: indicatori di "prodotto" e di "effetto"

Qui si introduce spesso una distinzione principale di cui si deve tener conto: quella orientata

- a indicatori di prodotto (output); e

- a indicatori di effetto o risultato (*outcome*)¹.

Obiettivi ed indicatori possono essere orientati ai prodotti (*output*), o agli effetti che ne risultano (*outcome*) o ad una combinazione degli uni e degli altri. Il *prodotto* è quanto *direttamente creato dal programma* (per esempio un servizio espletato per una determinata utenza). *L'effetto-risultato* può essere considerato *più alla larga* come una conseguenza del prodotto. Naturalmente tra tale “risultato” e il “prodotto” di cui è considerato una conseguenza, ci dovrà essere una relazione plausibile e stretta.

Ad esempio, se – in un programma di sviluppo socio-economico – l’obiettivo è quello di dotare una determinata popolazione di riferimento delle competenze necessarie a *trovare e conservare un posto di lavoro* tramite la frequenza di corsi di addestramento, il *prodotto* è rappresentato dagli individui che hanno terminato con profitto i corsi, mentre *l'effetto-risultato* è rappresentato dagli individui che sono riusciti a trovare o conservare *in tal modo* un posto di lavoro. Ma già qui sorge un bisogno di chiarezza logica, spesso disatteso. Se l’obiettivo principale non è quello di trovare o conservare un posto di lavoro (come nell’es. fatto), ma di migliorare *il grado di qualificazione potenziale di una popolazione target* (per es. alfabetizzazione informatica), allora il rapporto potrebbe rovesciarsi: l’ottenimento o la conservazione di un posto di lavoro potrebbe costituire un indicatore di prodotto, e una misura della capacità acquisita di informatizzazione costituirebbe un indicatore di effetto-risultato. Ecco perché è essenziale non attribuire – come purtroppo si fa quando si parla in generale di indicatori - la qualifica e il ruolo di indicatori di prodotto (*output*) o di effetto (*outcome*) alla natura ‘sostantiva’ del fenomeno (o variabile) – nel nostro caso: il numero di diplomati del corso, il numero di occupati (vecchi o nuovi) guadagnato, una misura del progresso di capacità ottenuto – ma alla collocazione del fenomeno nella logica della strutturazione di programma.

Ma le difficoltà teoriche da chiarire non finiscono qui.

Entrambi i rapporti (azione/prodotto o azione/risultato) indicati valgono se veramente è accertata una *relazione stretta e plausibile* fra il fenomeno in input di cui si valuta appunto il prodotto (*output*) o il risultato (*outcome*). Nel nostro caso: se veramente la promozione dei corsi, è *il fattore determinante* vuoi del numero di diplomati con profitto, che del numero di posti di lavoro conservati o di nuova acquisizione, che del miglioramento delle capacità dei partecipanti.

Se invece tali fenomeni di prodotto o risultato rilevati *ex post non* sono chiaramente *funzione* dei corsi promossi, ma si suppone che siano intervenuti altri fattori socio-economici imponderabili (e magari anche più importanti) a determinarne il corso o decorso, allora la stessa scelta dei rapporti presentati come indicatori (citati

¹ In traduzione italiana è difficile cogliere la differenza fra *output* e *outcome*, come peraltro è stata introdotta (sempre convenzionalmente e per questi propositi) in inglese. Rimandiamo pertanto agli esempi che faremo.

ad esempio) è sballata: essi sono degli indicatori fasulli, che non meritano di essere presi in considerazione, e che non significano un bel niente.

4. Indicatori *ex post* ed *ex ante*

Potrebbe configurarsi è un distinto comportamento della relazione plausibile fra fattori/effetto (prodotto e/o risultato) se rilevati *ex post* o ipotizzati *ex ante*.

In sede di programmazione, sono gli indicatori *ex ante* che contano. In sede di monitoraggio sono quelli *ex post* che contano.

La formulazione di indicatori *ex ante* nella formulazione del piano - che è ovviamente tutta ipotetica, anche se deve essere molto condizionata alla fattibilità, e quindi fortemente ‘realistica’ – può anche contare in qualche modo su misurazioni *ex post*, che possono fornire appunto una verifica dei fattori limitativi alla efficienza o efficacia dei propositi. Ma per quanto suggeritori di valutazioni e scelte, queste si devono basare sempre su una valutazione *ex novo* delle possibilità di attuazione e di successo dei rapporti fra fattori e effetti. Comunque si deve partire da una scarsa fiducia che le misure *ex post* esprimano necessariamente dei vincoli operativi alla programmazione futura, specialmente se cambiano fortemente i metodi e le procedure della programmazione stessa. Il sistema di efficienza del programma deve costruito sulle proprie stesse gambe, e non fondarsi troppo – nel positivo che nel negativo – su relazioni funzionali dedotte dal passato. E se degli schemi input output è conveniente utilizzarli, specie nel processo di quantificazione, occorre che i coefficienti o parametri che si utilizzeranno in essi vengano accuratamente aggiornati con valutazioni esterne ed esogene al modello usato.

Le misurazioni (e correlate valutazioni) *ex post* possono dare qualche aiuto a ipotizzare la relazione stretta – che deve essere assunta come imperativo per la validità dell’indicatore usato (come detto nel par. precedente) - fra fattore ed effetto (prodotto e/o risultato) . Se viene meno questa ipotesi, che fornisce validità agli indicatori programmatici, viene meno ogni altra successiva determinazione del piano o programma in questione.

Se la relazione stretta postulata è accertata in via teorica e tecnica nel processo di ‘ingegnerizzazione’ del programma, e aiutata da qualche verifica empirica *ex post*, allora un indicatore *orientato al prodotto* potrebbe essere nel caso preso ad esempio precedentemente il rapporto tra il numero di corsi (e relativo impiego di mezzi o spesa) effettuati e il numero di persone che ne sono usciti (diplomati), mentre l’analogo indicatore *orientato all’effetto risultato* sarebbe il rapporto tra gli individui che hanno concluso i corsi (per es. dopo un anno) del programma, e quelli che risultano avere un lavoro. E ciò alla condizione che l’obiettivo del programma fosse quello dell’aumento di posti di lavoro. Ma come già detto, se cambia l’obiettivo, potrebbe anche cambiare la funzione degli indicatori.

La relazione fra fattore ed effetti (prodotto e risultato) potrebbe articolarsi comunque in modo differente a seconda dei casi.

Potrebbe essere stretta e plausibile – quindi fornire indicatori validi - nel caso di misurazioni ex post, ma non essere invece valutabile così stretta e plausibile nel caso di valutazioni ex ante, quindi si darebbero indicatori fasulli (e viceversa). Ciò dipende dalle circostanze e dalle influenze ambientali.

5. Altri avvertimenti nel formulare ed usare indicatori di programma

Analoga diversità di validità potrebbe verificarsi fra relazioni fra fattore/prodotto e fattore/risultato per lo stesso livello programma. In altri termini quella relazione potrebbe essere valida nel caso di rapporto fattore/prodotto, ma non più valida nel caso del rapporto fattore/effetto. (E viceversa). Anche questo dipende dalle circostanze e dall'influenza ambientale. In tal caso si avrebbero indicatori validi in un caso e indicatori/fasulli in un altro.

Si è già detto, che sono appunto le circostanze e l'influenza ambientale di 'altri' fattori, diversi da quelli connessi alle azioni programmatiche, che possono dare adito ad indicatori fasulli. L'importante è di essere consapevoli di tali altri 'fattori' e di non ignorarli. La presenza di eventuali indicatori 'fasulli' nasce proprio da questa ignoranza; e prendere per buone le relazioni reciproche, puramente statistiche fra due fenomeni, che non sono i soli a determinare l'effetto che si registra, crea una relazione 'spuria', nella quale troppo spesso cadono in trappola molte cosiddette 'analisi fattoriali'.

Sarebbe sempre opportuno che fossero distinti i destinatari delle azioni programmatiche, fin dalla strutturazione dei programmi stessi. Infatti, gli effetti (prodotti/risultati) di azioni programmatiche possono essere distinti in effetti/risultati *interni* al programma, che rappresentano l'immediato beneficio fruito dai destinatari (come, sempre nell'esempio, trovare un lavoro) ed *esterni* al programma che rappresentano i benefici per la comunità, intesa in senso lato, (come, ad esempio, l'aumento del livello di autosufficienza della popolazione).

In alcuni casi la definizione dell'obiettivo e quella dell'indicatore coincidono. Ad esempio, in un programma per i trasporti aerei, per l'obiettivo "*mantenere in servizio trenta torri di controllo aeroportuali*" l'indicatore è il numero di torri in servizio.

Ad esempio, se in un programma per la salute dei cittadini, l'obiettivo è "*migliorare lo stato di salute della popolazione in età infantile*", occorrerà definire una serie d'indicatori misurabili (*percentuale di decessi per quella classe di età della popolazione, percentuale di neonati sottopeso, frequenza dei controlli pediatrici, etc.*) e per ognuno di essi fissare il valore numerico da conseguire.

In questi casi è essenziale che dalla definizione degli indicatori risulti chiaramente quali dati debbano essere raccolti per misurare il progresso verso l'obiettivo. In tutti i casi, poi, l'assunzione di tali dati e l'esecuzione dei relativi calcoli dovrebbe avvenire tramite procedure standardizzate in modo di produrre lo stesso risultato nella medesima situazione.

Pertanto, per costituire una valida rappresentazione degli obiettivi, gli indicatori debbono avere una relazione stretta e plausibile e comunemente accettata con le prestazioni cui gli obiettivi si riferiscono. Oppure deve essere dimostrato che essi forniscono una ragionevole garanzia del verificarsi dei comportamenti o degli eventi auspicati. Ad esempio, in un programma sanitario, poiché è comunemente riconosciuta l'efficacia delle vaccinazioni come protezione contro le malattie infantili, la percentuale di bambini sottoposti all'intero ciclo di vaccinazioni è considerato un valido ed appropriato indicatore dello stato di salute dell'infanzia.

6. Interconnessione operativa fra misurazione delle prestazioni e “ingegnerizzazione” dei programmi.

Dunque si è affermato che la fase cruciale in cui si imbatte la programmazione strategica dopo aver contribuito a definire gli obiettivi e in generale il “quadro strategico” di un programma, e dopo aver “*indicato*” con appropriati indicatori il modo di misurare le prestazioni-obiettivo, è quello approfondire le *vie e mezzi*, in via di prima approssimazione, che si possono seguire per mettere in opera prestazioni programmate.

In termini operativi l'approfondimento delle vie e mezzi rappresenta, come detto, la “*ingegnerizzazione*”, o la “*re-ingegnerizzazione*”, della struttura di programma.

Ma la stessa strutturazione di programma incorpora, come si è già detto, nella sua articolazione gerarchica, la *catena obiettivi/mezzi*. Quindi una prima conoscenza dei programmi e delle azioni che si devono portare a termine è da aversi *fin dalla strutturazione di programma*, che nei suoi contenuti, abbraccia nella sua concatenazione tutte le fasi del processo.

E poiché si è detto che ogni programma ed ogni azione costituisce di per se un “obiettivo” di azione a scala inferiore, ci si imbatte immediatamente nel problema di definire ancora gli indicatori di quegli obiettivi – di rango inferiore – che sono anche, come si è già detto, indicatori di “*mezzo*” rispetto a obiettivi di rango superiore.

Tutti potrebbero chiamarsi indicatori o misure di prestazione, specie se si tratta di prestazioni che si svolgono in vista di conseguire obiettivi di rango superiore.

Una volta definiti gli obiettivi attinenti a ciascun tema o area progettuale, si dovrà indicare, sia pure in via di prima approssimazione, quali sono le politiche, le azioni, gli interventi, e le risorse necessarie per ottenere il raggiungimento di quegli obiettivi.

In questa fase non si può certo attendere la compiutezza di una visione operativa. Tuttavia è bene che fin dall'inizio non si disgiunga mai la enunciazione di obiettivi con una seria considerazione dei modi e delle vie da seguire per conseguirli e delle risorse e mezzi necessari per attuarli.

La consapevolezza e le indicazioni richieste mostreranno la serietà e la “fattibilità” delle proposte, in relazione alle circostanze di partenza, alle esperienze già fatte, ai vincoli esistenti, alle realizzazioni in corso. Ogni possibilità di apprezzare

per i programmi che includono spesa di bilancio *l'ammontare approssimativo di risorse finanziarie necessarie* faciliterà l'ulteriore analisi delle prestazioni possibili e dei traguardi conseguibili nel tempo, che sono ingredienti indispensabili di ogni programmazione operativa.

E' quindi importante che la elaborazione di ogni programma pubblico cerchi, nei limiti del possibile, di approfondire questi aspetti, enunciando gli obiettivi dei programmi suggeriti, contando sulla collaborazione e l'assistenza di esperti qualificati, già impegnati nei settori di competenza, e che abbiano maturato a livello governativo, amministrativo e di ricerca, delle esperienze significative lungo i tematismi e la progettazione del programma in questione.

Dall'approfondimento dei suddetti aspetti, scaturisce anche *la qualità* delle proposte che si fanno e la loro *credibilità*. (Anche se la *fattibilità concreta* non potrà essere valutata che in una fase successiva da organi di Governo impegnati nell'attuazione delle linee indicate dal Progetto).

7. La definizione degli indicatori di prestazione/mezzo valida solo ad un livello della struttura di programma

Un riferimento specifico agli indicatori di *prestazione/mezzo* è importante, perché rappresenta la sostanza di quella riforma della efficienza operativa dei programmi pubblici, che viene costantemente sbandierata in ogni campo. E che senza qualche "punto fermo" fondato su qualche esempio, su qualche prestazione "eccellente" conseguita, rischiano di restare delle "visioni del desiderio" senza ancoraggio operativo.

Si tratta di quegli indicatori che si intende adottare per rappresentare la prestazione *delle vie e i mezzi* per conseguire gli *obiettivi*.

La definizione di questi indicatori può spesso appartenere ai livelli più bassi della strutturazione dei programmi.

La assenza di una rigorosa concezione delle *sequenze della strutturazione di programma*, (fondata come abbiamo già detto sul rapporto concatenato causale fra obiettivi/mezzi il quale non permetterebbe di fare grosse separazioni fra le due fasi della determinazione degli obiettivi e quella della determinazione delle azioni mirate a conseguirli) può introdurre una separazione tra le due categorie di indicatori. Infatti per quanto innaturale, essa è anche comoda e approssimativa: si tratta solo di tenere ben presente il fatto che essa è valida solo ad un solo livello della struttura di programma, e non ad essa nel suo insieme.

8. Attenzione critica al modo di usare la separazione fra i due tipi di indicatori: di obiettivo e di mezzo: le difficoltà della prima esperienza del GPRA (USA).

Per esempio, essa è alla base (come abbiamo già ricordato) di una separazione eccessiva che è avvenuta nell'esperienza federale americana, nel suo primo e recente avvio, fra i “piani strategici” (almeno quinquennali) e i “piani di prestazione” (solo annuali) previsti dalla legge GPRA del 1993.

In quella esperienza (almeno nella prima fase corrente che ha inizio con la presentazione dei *piani strategici* della maggior parte delle agenzie federali per il 1998 in poi, e dei *piani di prestazione* annuali di cui si dispone finora solo di quelli per gli anni fiscali 1999 e 2000)² i piani strategici si sono limitati a delineare gli obiettivi strategici, ma non li hanno corredati dei necessari *indicatori di prestazione/obiettivo*.

E così è avvenuto che gli indicatori di prestazione di cui abbondano i piani di prestazione di moltissime, anzi tutte, le agenzie federali americane, sono stati concepiti *non come deduzione delle strategie dei piani strategici* (privi di indicatori adeguati), ma semplicemente come estratti dalle pratiche correnti. E così facendo tali indicatori di *performance* (è stata la critica esplicita che ha fatto ai piani delle agenzie il *General Accounting Office (GAO)*³, che appartiene al Congresso e non alla Casa Bianca), anche se hanno permesso di migliorare l'efficienza interna dei dirigenti e funzionari pubblici, non hanno *correlazione* esplicita con gli obiettivi dei piani strategici quinquennali.

Questa sembra – per ammissione dello stesso GAO – la lacuna più vistosa dell'esperienza americana di misurazione delle prestazioni. Misurazione che è avvenuta, in pratica, solo con i piani annuali di “performance”, e quindi fondata prevalentemente, non sui programmi strategici, ma solo sui programmi e le attività di programma in corso.

Sembra tuttavia che, sulla base della sollecitazione costante del GAO, i piani di prestazione, siano stati utilizzati per migliorare i piani strategici, soprattutto nel senso di dotarli anche di quegli indicatori di prestazione/obiettivo, di medio e lungo periodo, di cui erano privi. Peraltro non si può neppure ignorare che la stessa legge GPRA *non* prescriveva ai piani strategici la misurazione delle *performances* (che invece prescriveva ai piani annuali); ed è da ritenere che a ciò vada ricondotta la

² Giacché, come previsto dal GPRA stesso, il piano di performance (annuale) poteva incominciare ad essere elaborato solo nel quadro del piano strategico (almeno quinquennale), perciò solo a partire dal primo anno di “esecuzione” del piano strategico, che – supposti consegnati nel settembre 1997 - in realtà (a causa del loro esame ed approvazione da parte del Congresso e suoi organi tecnici, quali il GAO) hanno avuto come primo anno effettivo di esecuzione solo il 1999.

³ Una via di mezzo per funzioni fra la nostra Corte dei Conti, e la Ragioneria generale dello Stato (italiane). Si veda per la copiosa letteratura “grigia” del GAO, la *Guida alla letteratura ufficiale sulla programmazione strategica*, contenuta in appendice al mio libro, già citato, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze: Alinea 2005.

causa dell'assenza nei piani strategici di adeguato tentativo di misura delle prestazioni, ai livelli più generici di definizione degli obiettivi della pianificazione.

Né deve essere trascurato il fatto che l'identificazione degli adeguati misuratori di prestazione ai livelli più elevati e più astratti della strutturazione di programma, è oggettivamente l'impresa intellettualmente più difficile. E che non fosse ragionevole attendersi questo come primo risultato del processo instaurato di programmazione strategica nelle sue prime esperienze; anche se - come giustamente ha iniziato a far rilevare il Gao nei suoi rapporti sull'esperienza delle Agenzie - la separazione delle misurazioni di prestazione ai livelli "bassi" di una strutturazione di programma, da quella ai livelli "alti" della stessa rischia di compromettere tutto l'edificio del sistema di programmazione strategica che si vuole introdurre, e di nuova *governance* che esso rappresenta.

Quella separazione rischia in altri termini di introdurre una "finta" valutazione programmatica, limitata a "razionalizzare" e "migliorare" le modalità dei programmi già *in essere*, e di quelli che si continuano a introdursi sempre nel metodo finora vigente, casuale e disordinato, o per impulsi momentanei ed effimeri e scarsa giustificazione di priorità e di valutazione preferenziale di insieme.

Questo stesso rischio è rappresentato da quei tentativi - alquanto numerosi nelle cosiddette "riforme" della PA in corso - di riformare i sistemi di contabilità della spesa pubblica delle Agenzie, mediante riclassificazione delle spese, in base a programmi. Apparentemente questo sembrerebbe aprire un varco verso una valutazione per programmi della spesa; in realtà se la riclassificazione per programmi, non proviene da una rivalutazione e ripensamento dei programmi stessi, quell'operazione rischia di "mettere il belletto" ex post di una classificazione funzionale ad una routine di spesa così come oggi è già in essere, cioè contribuisce a nascondere i difetti della spesa stessa (laddove ingiustificata, piena di sprechi, e irragionevole) piuttosto che a metterli a nudo ed eliminarli.

9. Importanza degli indicatori di prestazione/mezzo per valutare la pertinenza dell'intervento pubblico

Ogni programma, e ogni ente pubblico che lo gestisce, anche se non può valutare il raggiungimento degli obiettivi proposti, e il conseguimento dei risultati stimati da parte delle politiche, degli interventi, delle misure suggerite, dovrebbe tuttavia fornire sempre qualche indicazione sul rapporto che si può ottenere tra un certo numero di interventi, o mezzi, impiegati, e i risultati ottenibili: quelli che abbiamo chiamati: "*indicatori di prestazione/mezzo.*"

Permettiamoci una divagazione politica, anzi "politologica", comunque assai prossima all'argomento degli indicatori di prestazione/mezzo.

Infatti spesso l'assenza al riferimento ad appropriati indicatori di prestazione (e alla possibilità di fissarli e applicarli) conduce alla assunzione generale ("ideologica") che alcune "politiche", per es. le "privatizzazioni" oppure le cosiddette "regole del

mercato” rappresentano *prestazioni più efficienti* di quelle dei programmi gestiti dall’amministrazione pubblica.

Ma questo *non è vero in generale*. Mentre *può essere vero*, in particolare, secondo le circostanze e le modalità in cui opera il pubblico e il privato, secondo la disponibilità dei fattori in giuoco (lavoro, capitali, tecnologie, etc.) e soprattutto secondo la qualità di detti fattori

Affermare che il settore privato assicura prestazioni più efficienti di quello pubblico, in generale, è una affermazione “ideologica” sciocca. E potrebbe indurre in gravi error: a pensare, per es., che basta “privatizzare” per migliorare la prestazione.

Così come altrettanto sciocca e “ideologica” è l’affermazione o “assunzione” che il settore pubblico per sé assicura prestazioni più eque ed efficienti del settore privato: perché ciò ha illuso molti che bastasse “pubblicizzare” (il caso delle nazionalizzazioni o di altre forme di statalismo, come le imprese con forte e prevalente “partecipazione statale”) per ottenere migliori e più eque prestazioni.

4. Indicatori *ex post* ed *ex ante*

Il punto sta nel considerare il dominio “pubblico” o “privato” non come due strategie fine a se stesse, o due strumentazioni generali da “preferirsi” – l’una all’altra – in ragione di due ideologie (“liberismo” oppure “interventismo”); ma come insieme di “mezzi” da mettere in opera per conseguire *determinati, precisi, obiettivi e prestazioni*, e che possono essere scelti caso per caso seconda le circostanze di fatto (paese, stadio di sviluppo, capacità di attuazione, qualificazioni umane esistenti, etc.) e in relazione agli obiettivi concatenati di una struttura di programma e delle sue fattibilità.

Insomma sarà il processo di programmazione strategica che ci dirà, attraverso *lo studio dei mezzi e gli indicatori di prestazione usati*, quanto di intervento pubblico e quanto di intervento privato – nei casi (paesi, culture, comunità, problemi, settori, ambiente e via discorrendo) oggetto di esame - può essere mobilitato per conseguire al meglio determinati obiettivi indicati dalla stessa struttura di programma.

Invece, nella governabilità odierna e nei principi di politica dominante, non si conoscono, e neppure si cercano, degli appropriati *indicatori di prestazione*, con cui misurare l’efficienza dei programmi, sia pubblici che privati. Ecco perché la programmazione strategica è l’innovazione gestionale che permette appunto di uscire dalle assunzioni generiche ed ideologiche nelle gestioni governative, perché presuppone ed intende porre come prioritaria *la conoscenza di tali indicatori*.⁴

⁴ Ed ecco perché la programmazione strategica, che presupporrebbe una “neutralità”, anzi un rifiuto, delle “ideologie” aprioristiche come sopra indicate, e che quindi – rispetto alle configurazioni ereditate dai sistemi politici tradizionali – avrebbe bisogno di basarsi su una sorta di cultura “bipartisan”, si trova in difficoltà ad affermarsi in regimi che non riescono a scrostarsi dai paradigmi tradizionali.

La programmazione strategica richiede infatti che ogni programma pubblico,- pur non potendo, ovviamente, impegnarsi nella indicazione di un sistema immediatamente completo e soddisfacente di *indicatori di prestazione* - non ignori nei campi in cui è chiamato a progettare delle *riforme gestionali mirate al risultato*, la grande importanza di tali indicatori.

La programmazione strategica richiede infatti che ogni programma pubblico dimostri, con esemplificazioni, la consapevolezza che il problema è quello del raggiungimento di certi “indicatori di prestazione”; e la consapevolezza che è in rapporto a questo obiettivo programmatico – e solo a questo, e *non prima di esso* – che si può valutare l’opportunità di politiche mirate a dare più spazio a soluzioni più pubbliche o più “privatistiche”, date le circostanze e le risorse a disposizione.

Inoltre gli esperti di programmazione strategica dovrebbero indicare – per ogni tema progettuale - *come si potrebbero misurare* le prestazioni necessarie nel caso della attuazione di un programma, anche indipendentemente dalla quantità di mezzi a disposizione.⁵

10. Indicatori temporali di prestazione/traguardo

Infine gli esperti di programmazione dovrebbero stabilire, in prima approssimazione, (e salvo maggiore definizione in sede di programmazione applicata) dei *traguardi temporali* che – date le analisi dei mezzi e delle prestazioni auspiccate - si possono ragionevolmente predire, nell’arco dell’orizzonte temporale in questione (dieci anni, cinque anni, tre anni, un anno).

Da tutti gli esami delle fasi precedenti, già difficili ogni documento programmatico dovrebbe anche pervenire – in un esercizio anche più difficile ed arduo – a stimare (in questa fase ancora del tutto approssimativamente) i *tempi necessari* a realizzare:

1) certi *obiettivi*, 2) mediante determinate *politiche* e *modalità*, 3) con certe *risorse* e *mezzi*, e 4) con certi *livelli standard di prestazione* (fasi precedenti).

Questo obbliga ad una considerazione e valutazione “temporale” di ogni azione programmatica, e quindi del programma nel suo complesso.

Evidentemente, quanto più sono incerte le prime fasi, tanto più sarà incerta quest’ultima. Ma la incertezza – che è l’unica cosa certa dell’esercizio - non dice

⁵ Per esempio (per allacciarsi agli esempi fatti più sopra):

- vi sono degli indicatori di prestazione mediante i quali si può garantire che ad una parificazione formale dei ruoli femminili si possa accompagnare anche una parificazione sostanziale delle prestazioni?
- vi sono degli indicatori di prestazione in base ai quali misurare che l’aumento della quantità del numero dei ricercatori garantisca che sia anche accompagnato da un migliore qualità della ricerca stessa e dei suoi risultati?

E così via.

nulla contro l'opportunità di perseguire in qualche modo questa strada. Giacché non vi sono alternative ad una progettazione gestionale che voglia essere anche attuativa.

E' opportuno pertanto che l'attenzione alla formulazione di *indicatori di traguardo* sia presente in ogni studio e definizione di intervento, sia pure come stima, perché ciò qualifica il lavoro stesso di progettazione.

L'esperienza degli operatori pubblici inclusi e consultati da ciascuna commissione o categoria o sotto-categoria di programma può venire incontro a misurare la fattibilità infatti, non solo delle operazioni, ma anche dei tempi presumibili di esse. E così che nasce la cultura del controllo e del monitoraggio dei programmi che si avviano, (senza cui si deve rinunciare totalmente ad ogni efficacia di progettazione di programma).

11. Conclusioni sulla definizione e selezione degli indicatori di prestazione

A questo punto, tenendo in massimo conto le avvertenze finora esposte, è possibile esporre i principi di base da seguire nella identificazione degli appropriati indicatori di programma.

Tutte le tipologie di indicatori tenute presenti nei paragrafi precedenti, si riducono ad una stessa diversificata famiglia di indicatori che possono essere – se visti nel loro insieme, e non in modo vincolato ad un solo livello della sequenza concatenata obiettivi/mezzo – degli *indicatori di prestazione*.

Per entrare nella nuova logica della programmazione strategica occorre esprimere, dopo attento esame degli auspici desiderati, *in che modo* si pensa di *indicare*, di *misurare*, il raggiungimento degli obiettivi politici auspicati. Questi sono gli *indicatori di prestazione/obiettivo*.

Essi permettono infatti di valutare - in partenza (*ex ante*), o in corso d'opera (*in itinere*), o a conclusione (*ex post*) - se si sono o no raggiunti gli obiettivi enunciati, oppure in quale misura (scarsa, sufficiente, buona, ottima) essi sono stati raggiunti.

Si è già ripetutamente detto che se non si propone insieme alla enunciazione degli obiettivi anche il modo di “esprimerli”, di “indicarli” e di “misurarli” (su quale base, se qualitativa o quantitativa, non importa) l'enunciazione stessa degli obiettivi rimane indefinita e vaga.

Facciamo degli esempi qualsiasi presi da campi sostantivi estremi.

Se un programma governativo intende migliorare la *partecipazione femminile* alla società contemporanea, in quale modo vogliamo e possiamo misurare tale miglioramento? Con il *tasso di occupazione femminile sul totale*? Con la *quota delle donne laureate sul totale delle persone laureate*? O in quale altro modo concretamente misurabile?

Se si intende migliorare la quantità, o la qualità, dell'occupazione, a quale indicatore ci vogliamo riferire? al *tasso di occupazione medio* (calcolato sulla popolazione in età lavorativa), che è un indicatore abbastanza discusso nel suo significato, ma comunque appariscente? oppure alla *quota dell'occupazione a tempo*

parziale, che è significativo per alcuni aspetti, ma meno per altri? o alla *quota dell'economia sommersa*, o a *quella del lavoro extracomunitario* che è un indicatore indiretto dei bisogni di occupazione soddisfatta o insoddisfatta? oppure *all'indicatore di indipendenza giovanile*?

E siamo sicuri che potrebbe essere un obiettivo di “buona occupazione” quello di aumentare l’occupazione “indipendente” (talchè si dovrebbe scegliere la *quota di occupazione indipendente* come indicatore di obiettivo)?

Se si intendono migliorare i servizi del *Welfare*, è ragionevole basarsi solo la *quota della spesa sociale sul totale della spesa pubblica* per decretare che tali servizi sono migliorati?

E se si vuole migliorare la spesa pensionistica, ha senso basarsi solo sulla *quota della spesa pensionistica sul Pil*?

E come indicatore di obiettivi nel campo dello sviluppo dell’informatica, può essere un buon indicatore la *diffusione media pro-capite di Personal Computer*? O la *percentuale di famiglie collegate a Internet*?

E così via.

12. Altri criteri connessi all’identificazione degli indicatori

Nella identificazione e selezione degli indicatori di *performance* (obiettivo) non dovrebbero essere trascurati alcuni criteri generali che qui brevemente ricorderemo.

1. Mentre il numero di indicatori per ciascun obiettivo non dovrebbe essere eccessivo, è essenziale che gli indicatori rappresentino le *dimensioni rilevanti* dell’obiettivo, cioè, in altre parole, che coprano gli aspetti chiave della prestazione correlata all’obiettivo medesimo.
 - a. Ad esempio, in un programma di servizi amministrativi, se l’obiettivo fosse quello di “*accrescere l’accuratezza dei controlli*”, è dubbio che il tempo impiegato in media dagli uffici finanziari per controllare una denuncia dei redditi sia un buon indicatore che rappresenti compiutamente il conseguimento dell’obiettivo.
 - b. Ancora, se in un programma strategico nel campo dei trasporti vi fosse l’obiettivo di “*ridurre, tramite una più accurata progettazione, i danni conseguenti alle collisioni tra veicoli*”, una misura dei danni rilevati in prove di urto esclusivamente *di tipo frontale* non costituirebbe un indicatore sufficientemente valido. Diverrebbe, però, tale, qualora gli urti frontali fossero quelli che, più frequentemente, provocano i maggiori danni.
2. Inoltre gli indicatori non dovrebbero fornire una visione troppo ristretta della prestazione. Per esempio, dato che parte dei cittadini rinuncia a ricorrere contro un accertamento fiscale non giustificato, mentre un’altra parte ricorre anche contro gli accertamenti indiscutibilmente motivati, il numero di ricorsi con esito

favorevole alla Pubblica Amministrazione non potrebbe costituire un valido indicatore dell'accuratezza con cui la medesima effettua i controlli.

3. Validi indicatori non dovrebbero essere influenzati da fattori al di fuori del controllo del programma poiché, altrimenti, è difficile determinare se gli scostamenti dai risultati previsti dipendano dall'efficacia del programma. Comunque, talora, indicatori sensibili ad influenze esterne, possono ancora risultare appropriati. Per esempio, lo stato dell'economia può influenzare il volume di crediti bancari in sofferenza, ma tale volume rappresenta un importante aspetto delle prestazioni di un programma di gestione del credito e può misurare il successo del programma medesimo.
4. Qualora non sia possibile individuare indicatori liberi da influenze esterne, per ridurre il rischio di giungere a conclusioni errate sull'efficacia del programma, conviene scegliere *indicatori multipli*.
5. Spesso i programmi pubblici si propongono molteplici obiettivi contrastanti. In questo caso nell'individuare gli indicatori occorre porre particolare attenzione a non trascurare alcun obiettivo rilevante concomitante.
6. In generale occorre evitare che gli indicatori scelti inducano indesiderati comportamenti. Per esempio, se un programma rivolto ad *incrementare l'occupazione* adotta come indicatore la *percentuale della popolazione che risulta occupata ad una determinata data* (ad esempio, a sei mesi dalla conclusione del programma), ciò potrebbe avere come conseguenza la tendenza a procurare ai destinatari impieghi temporanei piuttosto che permanenti.
7. In particolari casi può non essere possibile esprimere un obiettivo in forme specifiche e misurabili che permettano di individuare indicatori. Conviene, allora, ricorrere a qualche forma alternativa di espressione dell'obiettivo che permetta comunque di stimare il progresso verso il conseguimento del medesimo. Ad esempio si può ricorrere ad una descrizione dei risultati minimali attesi e di quelli ottimali.

13. Lessico e concetti GPRA della misurazione degli obiettivi e delle prestazioni

Da ultimo è opportuno affrontare qui una questione: è possibile adottare un lessico convenzionale comune a tutte le *misurazioni di prestazione*, onde facilitare l'intesa sui concetti, ed anche sulle operazioni stesse di misura?

Quando si è illustrata la legge federale americana GPRA, qualcosa del genere è stato tentato appunto dal governo americano, anzi addirittura dal Congresso, con la

stessa legge GPRA. Essa infatti contiene un “glossario” che sarebbe opportuno qui richiamare ancora una volta, per commentarlo in modo più approfondito:

- “Misura del risultato” (*outcome measure*) significa “una valutazione dei risultati di una attività di programma rispetto al suo scopo”.
- “Misura del prodotto” (*output measure*) significa “la tabulazione, contabilizzazione e registrazione della attività o impegno e può essere espressa sia in termini quantitativi che in termini qualitativi”.
- “Obiettivo di prestazione” (*performance goal*) significa “un livello-traguardo (*target-level*) di prestazione espresso con un obiettivo tangibile e misurabile, a fronte del quale si può comparare l’effettivo conseguimento; e l’ obiettivo sarà espresso come *standard, valore, o tasso quantitativo*”.
- “Indicatore di prestazione” (*performance indicator*) significa “un particolare valore o carattere usati per misurare il prodotto (*output*) o l’effetto-risultato (*outcome*)”.
- “Attività di programma” (*program activity*) significa “una specifica attività o progetto così come elencati nelle schede di programma e di finanziamento del Governo degli Stati Uniti”.
- “Valutazione di programma” (*program evaluation*) significa “un giudizio, emesso in base a, e mediante, una misurazione oggettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono “gli obiettivi voluti ”.

Insomma, da queste precisazioni e da questi pochi cenni di contenuto è del tutto chiaro che il meccanismo previsto dalla legge GPRA implica la prescrizione per le agenzie federali di procedere ad ampie riflessioni metodologiche sulla misurazione delle prestazioni, e sulla identificazione degli appropriati indicatori di prestazione⁶; che per essere inseriti in una *attività di programma*, e funzionali ad una *valutazione di programma*, possono ben chiamarsi nell’insieme *indicatori di programma*.

Il sistema di misurazione che è stato introdotto dalla GPRA, e quello che viene qui raccomandato come elemento con-sostanziale all’intero ciclo o processo di programmazione strategica, innestano una *trasformazione del modo in cui si prendono le decisioni* in seno alla pubblica amministrazione.

Infatti non sarebbe più ammesso prendere delle decisioni ignorando la *misurazione degli effetti-risultati* di tali decisioni; né di prendere delle decisioni - mediante tale misurazione - senza una analisi di congruenza del rapporto fra i *risultati* prevedibili e gli *obiettivi* del piano.

⁶ Come è stato già detto sul concetto e sulla pratica degli *indicatori di programma*, l’autore di questo Compendio ha sulle spalle alcuni decenni di riflessioni, applicazioni e raccomandazioni. Si veda in particolare il saggio in: *Social Indicators Research* (1996, già ricordato).

E trattandosi di progettazione “riformistica” – cioè di una progettazione che mira a *reformare* (cioè incidere sostanzialmente su) alcuni caratteri *strutturali* della gestione vigente, la introduzione della misurazione delle prestazioni connessa agli obiettivi non può accontentarsi di migliorare, qui e là, la situazione, in un orizzonte a breve termine; essa deve soprattutto basare le azioni a breve, e la misurazione dei loro risultati, alla luce di un *disegno strategico a medio e lungo termine*, di carattere complessivo (anche se naturalmente sempre sotto forma di regolare e periodica revisione e aggiustamento).

E’ il carattere “strutturale” e “strategico” di tale programmazione che impone di tenere conto, in permanenza ed organicamente, di due fattori essenziali e inevitabili:

- a. La compatibilità delle *prestazioni-obiettivo fra loro*
- b. La compatibilità delle *prestazioni-obiettivo con le risorse e i mezzi* a disposizione e necessari per metterle in opera

Ecco perché in sede di misurazione delle prestazioni , è imperativo riaffermare – a conclusione della nostra analisi sui criteri di uso degli indicatori programmatici - che tali prestazioni siano viste sempre nel quadro del suddetto sistema di compatibilità.

Roma, *Centro di studi e piani economici*, marzo 2006